



Kertomusluonnoksesta annetut lausunnot

17/2017 Puolustusvoimien ohjausjärjestelmä 303/54/2016

Puolustusministeriö, 13.9.2017.
Pääesikunta, 13.9.2017.



13 .9.2017

Hallintopoliittinen osasto

Valtiontalouden tarkastusvirasto

Valtiontalouden tarkastusviraston lausuntopyyntö 24.8.2017, Dnro 303/54/2016

Valtiontalouden tarkastusviraston tarkastuskertomusluonnos Puolustusvoimien ohjausjärjestelmästä

Valtiontalouden tarkastusvirasto on viitekirjeellä pyytänyt puolustusministeriön lausuntoa Puolustusvoimien ohjausjärjestelmää koskevasta tarkastuskertomusluonnoksesta. Tarkastusvirasto on pyytänyt erikseen lausunnon myös Puolustusvoimilta. Koska tarkastuksen kohteena ovat Puolustusvoimien ohjausmenettelyt ja -järjestelmät, puolustusministeriö ottaa lausunnossaan kantaa ensisijaisesti asiakohtiin, jotka suoraan liittyvät ministeriön tehtäviin ja niiden hoitamiseen toimialallaan (laki valtioneuvostosta 175/2003, valtioneuvoston ohjesääntö 262/2003). Lausunnon ohella puolustusministeriö toimittaa erikseen tarkastusvirastolle eräitä teknisluonteisia korjaus- ja täsmennysehdotuksia raporttiluonnokseen.

Lausuntonaan ministeriö toteaa, ettei tarkastuskertomusluonnos sisällä asia- tai tulkintavirheitä, joilla olisi vaikutusta tarkastuksen kannanottoihin. Tarkasteltavan kokonaisuuden ja tarkastuksen tavoitteiden kannalta olisi kuitenkin tärkeää, että loppuraportissa otettaisiin huomioon seuraavat ministeriön havainnot ja niihin liittyvät tarkennusehdotukset:

- 1 Kertomusluonnoksen toisessa luvussa käsitellään Puolustusvoimien suunnittelua ja painotetaan vuonna 2017 valmistuneen valtioneuvoston puolustusselonteon merkitystä ja sen vaikutusta hallinnonalan strategiatyöhön ja ohjausvälineiden käyttöön. Ministeriön näkemyksen mukaan olisi tärkeää tarkentaa asiakohtaa tiiviillä taustoituksella.

Vaikka puolustusselonteko julkaistiin ensimmäisen kerran omana asiakirjanaan vuonna 2017, perustuslain 44 §:ään perustuvaa selontekomenettelyä (aiemmin valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittinen selonteko) on käytetty hallituskausittain puolustusta linjaavana poliittisen tason ohjausvälineenä jo 1990-luvun lopulta lähtien: vuosina 1997, 2001, 2004, 2009 ja 2012. Selonteot ovat rytmittäneet hallinnonalan suunnittelua jo pitkään, mutta aiemmissa selonteoissa puolustusta on käsitelty osana ulko-, turvallisuus- ja puolustuspoliittista tarkastelua. Vuoden 2015 hallitusohjelmassa linjattiin, että ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa ja puolustusta käsitellään omissa selonteoissaan, jotka valmisteltiin siten,



13 .9.2017

Hallintopoliittinen osasto

että ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko valmistui vuonna 2016 ja puolustuselonteko alkuvuodesta 2017.

- 2 Kertomusluonnoksen toisessa luvussa tarkastellaan ministeriön strategiatyötä vuosina 2006–2011, ja siinä viitataan muun muassa ministeriön verkkosivuilla julkaistuihin strategia-asiakirjoihin. Havaintona todetaan, että *"se [puolustuselonteko] on kokoavana asiakirjana vähentänyt puolustusministeriön julkisten strategia-asiakirjojen merkitystä eikä niitä ole päivitetty"*.

Ministeriöllä ei ole huomauttamista esitettyyn havaintoon, mutta tulkintavirheiden välttämiseksi olisi perusteltua tarkentaa strategiatyöhön vaikuttaneita tekijöitä. Ministeriön strateginen suunnitelma 2030 osastrategioineen muodosti jatkumon vuonna 2005 valmistuneelle ministeriön strategiselle suunnitelmalle 2025. Strategista suunnitelmaa 2030 valmisteltiin perustuen valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittiseen selontekoon 2009 (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 11/2009), ja sillä päivitettiin aiempi strateginen suunnitelma sekä siihen sisältyvät osastrategiat.

Käytännöstä poiketen ministeriön strategiakokonaisuutta ei päivitetty valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon 2012 (Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 5/2012) valmistuttua. Perusteena strategiatyön siirrolle olivat puolustusvoimauudistuksen toimeenpano sekä selontekoon sisältyvä kirjaus, jonka mukaan *"seuraavan hallituksen arvioitavaksi jää, millaisia mahdollisuuksia on vastata puolustushallinnon esittämään lisäresurssitarpeeseen ja sen vaikutukseen valitussa puolustusratkaisussa pitäytymiseen"*. Valtioneuvoston toimeenpanolinjaukseen perustuen käynnistettiin eduskunnan informointi asettamalla parlamentaarinen selvitysryhmä tarkastelemaan puolustuksen pitkän aikavälin haasteita (Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014, 1.10.2014).

Tarve strategiakokonaisuuden saattamiseksi ajan tasalle on tunnustettu, ja päivittäistyö on käynnistetty vuonna 2015. Työ kuitenkin keskeytettiin tarkoituksella puolustuselonteon valmistelun ajaksi. Päivitystyö on tarkoitus saattaa päätökseen vuoden 2018 aikana. Vasta sen jälkeen voidaan laajemmin arvioida, millä tavoin puolustuselonteko on vaikuttanut ministeriön strategiatyöhön ja yleisemmin hallinnonalan strategiseen ohjaukseen.

- 3 Kertomusluonnoksen neljännessä luvussa tarkastellaan tulosohjauksen ja raportoinnin toimivuutta puolustushallinnossa. Tarkastusviraston suosituksissa nostetaan esille tarve jatkaa tulosohjauksen soveltamiseen ja tuloksellisuuden mittaamiseen liittyvää kehittämistä.

Ministeriö painottaa, että tätä työtä tehdään osana puolustuselonteon toimeenpanoa ja se kytkeytyy tiiviisti myös hallinnonalan strategiatyöhön. Luvussa pohditaan ministeriön edellytyksiä ohjata Puolustusvoimia ja esitetään havaintona, että *"puolustusministeriön hallinnonalalle 2017 talousarvioesityksen selvitys-*



13.9.2017

Hallintopoliittinen osasto

osassa asetetut yhteiskunnalliset vaikuttavuustavoitteet ovat samat kuin Puolustusvoimien vaikuttavuustavoitteet". Hallinnonalan talousarvioesitys vuodelle 2017 sisältää neljä vaikuttavuustavoitetta, jotka ovat *Suomen etujen mukainen puolustuspolitiikka, ennaltaehkäisevä sotilaallinen puolustuskyky, turvallinen yhteiskunta sekä kansainvälisen turvallisuuden vahvistaminen.* Näistä Puolustusvoimien toimintaan liittyviä ovat kolme viimeksi mainittua, ministeriön vastuulla on toteuttaa puolustuspoliittista vaikuttamista. Vaikuttavuustavoitteista voidaan todeta yleisesti, että ne perustuvat ministeriön strategiseen suunnitelmaan 2030 ja ovat olleet pääosin samansisältöisinä käytössä vuodesta 2012 alkaen.

Kansliapäällikkö



Jukka Juusti

Ylijohtaja



Teemu Penttilä

Tiedoksi Pääesikunta

Valtiontalouden tarkastusvirasto

VTV:n dnro 303/54/2016

LAUSUNTO VTV:N TARKASTUSKERTOMUSLUONNOKSESTA "PUOLUSTUSVOIMIEN OHJAUSJÄRJESTELMÄ"

Pääesikunta on tutustunut Valtiontalouden tarkastusviraston (VTV) tarkastuskertomusluonnokseen "Puolustusvoimien ohjausjärjestelmä" (Dnro 303/54/2016 24.8.2017). Lausuntonaan Pääesikunta esittää seuraavaa.

Puolustusvoimien ohjausjärjestelmään kohdistuva tarkastus on tehty sujuvassa yhteistyössä Valtiontalouden tarkastusviraston kanssa. Ohjausjärjestelmä muuttui olennaisesti vuosina 2012 - 2015 toimeenpannussa puolustusvoimauudistuksessa, joten VTV:n suorittama ulkopuolinen arviointi järjestelmän toimivuudesta tukee sitä itsearviointityötä, jota Puolustusvoimissa on tehty koko puolustusvoimauudistuksen jälkeisen ajan. Ohjausjärjestelmään liittyvä normisto tulee muuttumaan vuoden 2018 alusta ja muutoksen tavoitteena on entisestään selkeyttää ohjausjärjestelmää erityisesti niiltä osin, jotka käytännön toiminnassa on havaittu ongelmallisiksi.

Tarkastuskertomuksessa esitetään, että Puolustusvoimissa käytössä olevat johtamis- ja ohjausmallit eivät muodosta selkeää kokonaisuutta. Johtamismallien osalta Pääesikunta ei näe käytännön ongelmaa, sillä sotilaalliseen komentoketjuun perustuva johtamismalli on ollut käytössä koko Puolustusvoimien historian ajan, eikä sen peruseriaatteissa ole havaittu ongelmia. Puolustusvoimiin on tullut useista lähteistä erilaisia johtamismalleja, joiden virallisuutta ei ole aina puolustusvoimallisesti vahvistettu ja joiden yhteensopivuutta

keskenään ei ole aina tehty loppuun saakka. Raportissa mainitut uudet johtamismenetelmät, kuten tavoite-, tieto- ja prosessijohtaminen lienevät juuri tällaisia. Näiden termien käyttöä saattaa kuitenkin esiintyä joissakin Puolustusvoimien normeissa. Puolustusvoimien kokoisessa organisaatiossa näitä saatetaan jossain myös soveltaa, mutta Puolustusvoimien johtamista ja ohjausta kattotasolla määrittelevissä normeissa näitä ei kuitenkaan mainita.

Sen sijaan esikuntien työtä kuvaavat ohjausmallit, joita kehitettiin puolustusvoimauudistuksen yhteydessä, ovat olleet jatkuvan tarkastelun kohteena ja niissä on havaittu tarkennettavaa. Ohjausmallien kehittämistä, selkeyttämistä ja päällekkäisyyksien poistamista on aktiivisesti jatkettu ja niihin liittyvää normistoa ollaan uusimassa vuoden 2018 alussa.

Kuten tarkastusraportissa todetaan, strategisen suunnittelun ja tulosohjauksen yhdistäminen on puolustushallinnossa haasteellista erityisesti salassapitovelvoitteiden ja toiminnan vaikean mitattavuuden takia. Puolustushallinnossa on käynnissä arkkitehtuurityö, jonka päätavoitteena on tulosohjauksen mitattavuuden parantaminen nimenomaan Puolustusvoimien päätehtäviä paremmin mittavaksi ja täten myös tulosohjausta terävöittäväksi.

Toisin kuin raportista voi tulkita, Puolustusvoimien sisällä strategian toimeenpanon sekä taloussuunnittelun (toiminnan ja resurssien suunnittelu ja seuranta) välinen yhteistyö käytännön tasolla on jatkuvaa ja tuloksellista. Myös strategisen suunnittelun yhteydessä taloussuunnittelu on jatkuvasti mukana muun muassa taloudellisten riskien arvioinnissa.

Kuten raportissa myös todetaan, strateginen suunnittelu vahvistui puolustusvoimauudistuksen yhteydessä. Vahvistumisen tavoitteena oli paitsi suunnitteluprosessin tarkennusten myötä laadun parantaminen myös Puolustusvoimien tulosityksiköiden ja koko Pääesikunnan voimakkaampi sitouttaminen strategiaan ja sen jalkauttamiseen.

Raportissa todetaan, että ”Strategiadokumenteista ei kuitenkaan voi päätellä, miten esitettyihin strategialinjauksiin on päädytty ja millaisia - ja kuinka kustannustehokkaita - vaihtoehtoja linjauksille on ollut”. Pääesikunta toteaa tähän, että strategisen suunnitteluprosessin tuottamat asiakirjat eivät ole luonteeltaan tutkimusraportteja, joten niistä ei ole luettavissa kirjausten taustalla olevia tutkimuksia, eksperimenttejä tai päättelyketjuja

eikä myöskään kaikkia tutkittuja vaihtoehtoja ja riskikartoituksia. Se, että näitä ei ole dokumentoitu strategisiin suunnitelmiin, ei tarkoita kuitenkaan, ettei niitä olisi tehty riittävällä huolellisuudella.

Vaikka raportissa keskitytäänkin Puolustusministeriön ja Puolustusvoimien väliseen ohjaukseen, Pääesikunta haluaa painottaa sitä, että hallinnollisen ohjauksen lisäksi Puolustusvoimia johdetaan myös sotilaskäskyasioissa ylipäällikön toimesta. Tällä seikalla on keskeistä merkitystä mm. Puolustusvoimien strategisessa suunnittelussa.

Pääesikunta esittää edellä mainitut asiat omina kommentteinaan tarkastuskertomuksesta. Kommentit huomioiden Pääesikunta pitää tarkastuskertomuksen antamaa kuvaa Puolustusvoimien ohjausjärjestelmästä onnistuneena ja hyödyllisenä myös toiminnan kehittämisen näkökulmasta.

Pääesikunnan päällikkö
Kenraaliluutnantti



Timo Kivinen

Pääesikunnan suunnittelupäällikkö
Prikaatikenraali



Vesa Virtanen

LIITTE

Tekniset korjaus- ja täsmennysehdotukset

2/MLaa